

非正規雇用教員の実態と課題に関する総合的研究(1)

——先行研究のレビューと歴史的変遷を中心に——

山 田 真 紀*

The Situation of Teachers Employed as Nonregular Workers in Japan (Part 1)

—A Review of Past Research and Historical Changes—

Maki YAMADA

はじめに

近年、日本では非正規雇用教員（以下、非正規教員と略記）が増加している。文部科学省は2012年に「公立義務教育諸学校の学校規模及び教職員配置の適正化に関する検討会議」において非正規教員増加の問題を取り上げ、2005年には8.4万人であった非正規教員が2011年には11.2万人に増加し、教員総数に占める割合も、12.3%から16.0%へと上昇していることを明らかにし、「正規の教員採用選考を経ず、体系的な研修を受けていない非正規教員の割合が過度に大きくなることは、学校運営面や教育内容の質の維持・向上の面で問題」と指摘している¹⁾。

また、OECD 国際教員指導環境調査（TALIS）の2018年の国別調査報告書では、「1年以下の契約で雇用されている教員は、日本では18%に上り、TALIS 参加国・地域の平均（12%）を上回っている。1年以下の契約で雇用される日本の教員の割合は、この5年で5ポイント増加しており、このような契約の教員の場合、授業に対する自己効力感が低い傾向がみられる」と記されており、日本の中学校において、非正規教員の割合が諸外国に比べても高いこと、そして授業に対する自己効力感が低いという職能開発上の課題を抱えていることを指摘している²⁾。

非正規教員の増加は、学校経営・教育の質・正規教員の働き方・教職のあり方にどのような影響を与えているのか。また、非正規教員の仕事の内容と抱える問題はどのようなものか。非正規教員の増加にともない、非正規教員を対象とした先行研究は蓄積されつつあるものの、いまだ明らかになっていないことも多い。

そこで本稿では、これまでに公刊されている関連文献や関連論文を題材に、①先行研究が非正規教員の何を問題にし、何を明らかにしてきたのかを整理するとともに、②非正規教員のおかれた状況の歴史的変遷を追うことで、非正規教員をめぐる諸問題を考察する足

* 教育学部 子ども発達学科

がかりとしたい。

なお、これまで非正規教員を対象としたレビュー論文は2つ公開されている。ひとつは原北によるもので、非正規教員を対象とした研究を「キャリア形成の観点」「法学的観点」「学校現場での観点」「財政的な観点」の4つに分類・整理し、非正規教員の「個」に着目する研究から、「学校組織」のなかでの意味や機能を問う研究に進展してきたことを示している。また、非正規教員の問題を「搾取」というネガティブな視点に偏ることなく、当事者の意識や働き方をも視野に含めて考察すべきであること、その任用プロセスの実際についても明らかにすることが今度の課題だと述べている（原北 2016a）。もうひとつは菊地原によるもので、海外の非正規教員研究の動向を踏まえたうえで、国内の研究の間隙を指摘しており、海外では「非正規教員のアイデンティティに関する研究」「非正規教員と児童生徒の学業成績の関係に関する研究」が蓄積されている一方、国内では「非正規教員の待遇格差などの労働問題」「非正規教員の増加による教職の専門性・専門職性の低下」について研究が進められているため、今後は海外の研究が追求してきた2つの問いを国内でも研究の俎上にあげ、非正規教員の多様性に配慮した実証的研究を進めていくべきであると指摘している（菊地原 2021a）。

本論文では、これらの知見を踏まえつつ、非正規教員に関する歴史的な資料にも視野を広げ、その知見を整理していくとともに、今後の研究上の課題および実践上の課題を明らかにすることで、第三のレビュー論文としての役割を果たしていきたい。

1. 非正規教員を対象とする先行研究の整理

非正規教員を対象とする先行研究は、「制度的・理論的研究」と「実証的研究」の2つに大別することができる。順に見ていきたい。

(1) 非正規教員をめぐる制度的・理論的研究

制度的・理論的研究は、①非正規教員制度の類型とその法的根拠を問うもの、②非正規教員が増加する原因を考察するもの、③非正規教員の増加が学校経営に与える影響を考察するもの、④非正規教員の抱える問題を考察するものの4つに大別することができる。

① 非正規教員制度の類型とその法的根拠

最初に非正規教員制度の類型とその法的根拠についてみていきたい。非正規教員制度は現在に至るまで、幾度となく法令改正され、制度的変更が加えられてきた。先行研究を参照すると、それぞれの時代の状況を知ることができるうえ、現在に至る問題点を理解することができる。

神田&土屋は1984年当時の状況を以下のように整理している。臨時的任用が法的に許されているのは、地方公務員法22条2項に該当する場合、すなわち「緊急の場合」「臨時の職に関する場合」「採用候補者名簿がない場合」とともに、「女子教職員の出産に際しての補助教職員の確保に関する法律」（産休法）に基づく産休代替、「義務教育諸学校等の女子教育職員及び医療施設、社会福祉施設等の看護婦、保母等の育児休業に関する法律」（育休法）に基づく育休代替の3つである。地方公務員法22条2項に定める「緊急の場合」と

は災害などの重大な事故が発生し、正規の職員が採用できない場合で、「臨時の職に関する場合」は1年未満に廃止される予定の臨時の職を指しており、臨時的任用教員はこれらにあたらないため、脱法的な任用行為であると問題提起している。また現実にはこの他に、地方公務員法17条の「正規の任用方法の例外」として「期限付任用講師」の採用があり、法的に検討を要する問題を含んでいると指摘している（神田&土屋 1984）。いわゆる旧育児休法は平成3年（1992年）に廃止され、地方公務員には「地方公務員の育児休業等に関する法律」が適用となり、期限付任用は、平成14年（2002年）に「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」が制定され、法的根拠が与えられることとなった。

また、三宅は2013年当時の状況を以下のように整理している。非正規教員の地方公務員法上の根拠は、「臨時的任用」が22条2項、「特別職非常勤職員の任用」が3条3項3号、「退職後再任用」は28条の4であり、「期限付任用」は明文上の規定はなく、17条の例外に位置するものと説明している。また、非正規教員の法的な問題点として、非正規教員が雇止めされる場合、民間では認められる解雇法理の類推適用が裁判で認められないことなどを指摘している（三宅 2013）。特別職非常勤職員については、2020年の地方公務員法の改正により、学校の非常勤講師はすべて「会計年度任用職員」に一本化され、待遇面で大きな変更が施された。

また、菱村は、2017年当時の状況を表1のように整理している。2021年現在の任用形態とその法的根拠を網羅していると思われる。任用形態として「会計年度任用」（いわゆる非常勤講師）、「臨時的任用」（いわゆる常勤講師で産休代替や育休代替を含む）、「任期付任用」（育休代替の一部、民間人校長、海外勤務配偶者同行休業の補充教員）、定年退職者再任用（いわゆる再任用）の4類型がある（菱村 2017）。

さらに、原北は非正規教員の分析においては、「常勤講師と非常勤講師の雇用形態の区分」「定数の枠内で雇用する“定数崩し”と定数以上に雇用する“上乘せ”の区分」「県費負担教職員と市町村費負担教職員の給与負担者による区分」「正規教員予備軍ともいえる若年層と定年後再雇用のベテラン層などの年齢層による区分」をもって類型化することが重要であり、非正規教員をひとくくりに論じることは、非正規教員にかかる諸問題を単純化し、問題の本質を見失う懸念があると述べている（原北 2016b）。なお、筆者は原北の分類に加えて、分析の前提として①学校段階による区分（小学校／中学校／高等学校）と②学校の設立主体（公立学校／私立学校）を明確にしておくべきだと考える。

② 非正規教員が増加する原因

次に、「非正規教員が増加する原因」について言及する先行研究を見ていきたい。非正規教員が増加する原因として言及されているのは、後述する2000年代の構造改革による規制緩和のほかは、雇用者側都合の要因として、「教員組織の年齢構成の平準化」（原北 2016b, 金子 2017）、「少子化等を見据えた採用調整」（金子 2017, 佐久間 2019c）、「財政逼迫のなかの件費削減」（金子 2017, 佐久間 2019c, 原北 2016b）、「少人数学級政策など流動的な政策に基づく加配の人員配置のための雇用」（原北 2016b, 金子 2018）の4点である。また被雇用者側の要因としては、「非正規教員を経験してから採用試験に合格するというキャリアルートの常態化」（金子 2017, 原北 2020）がある。

表1 非正規教員の任用形態と法的根拠

任用形態 ()内は学校における主な呼称	法令根拠	特徴
特別職（非常勤講師） ※2019年度末まで	地方公務員法3条3項3号「臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職」	地方公務員法の規定は適用されない 給与ではなく報酬 地方公務員災害補償法や地方公務員共済組合法等も適用されない
会計年度任用職員（非常勤）	地方公務員法22条の2 地方自治法	期末手当の支給が可能となる
臨時的任用（常勤講師）	地方公務員法22条の3 ①緊急の場合、②臨時の職に関する場合、③採用候補者名簿がない場合	6か月を超えない期間（1回のみ更新可） 教育職の給与条例の適用 服務規律も正規教員と同様 ※自治体によって異なる
臨時的任用 and/or 任期付任用 (産休代替・育休代替)	産休補充教員⇒「女子教職員の出産に際しての補助教職員の確保に関する法律」3条＝臨時的任用 育児休暇⇒「地方公務員の育児休業等に関する法律」6条＝臨時的任用 or 任期付任用（3年以内）	処遇は正規教員と同じ
任期付任用（民間人校長の任用・海外勤務配偶者同行休業の補充教員）	地方公共団体の一般職の任期付教員の採用に関する法律	高度の専門的な知識経験等を必要とする職／一定の期間内に終了が見込まれている業務。5年以内
定年退職者再任用（再任用）	地方公務員法28条の4 地方公務員法28条の5	1年を超えない範囲（更新可能） 通常勤務と短時間勤務がある 給料下がり、昇給なし

注 菱村（2017）を参考に筆者が作成

③ 非正規教員の増加が学校経営に与える影響

次に、非正規教員の増加が学校経営に与える影響について言及する先行研究を見ていきたい。学校経営全般に関わるものとして、非正規雇用のほとんどが単年度雇用のため、年度をまたぐ学級経営を構想することができないなど、学校での効果的な教育活動に必要な系統性・継続性を損なうことが指摘されている（神田&土屋 1984, 原北 2020）。また非常勤講師の場合は、打ち合わせの時間を持つことが難しく（原北 2020）、子どもと限定的な関係しか取り結べず、研修も受けていないため、教育水準が低下することが懸念されている（青木&神林 2013）。また、若手の常勤講師の場合は、その人材育成を学校現場が担わなければならない負担となることがある（原北 2017）。

管理職に対する影響として、白井は非正規教員の増加が校内人事を難しくすると述べている（白井 2016）。非常勤講師の希望に応じた時間割編成と調整が必要なこと、そしてさらに深刻なのは不足する非正規教員を確保することが難しいこと（青木&神林 2013）、そのため、定数を満たさないままでの学校経営を迫られることも少なくないという（原北 2020）。そして、働き方改革のもとで垂範しなければならない立場でありながら、管理職

を多忙にし、疲弊させる矛盾する現実が進行することへの危惧が述べられている（内外教育 2019）。この非正規教員の不足について、佐久間は、需要の増大がある一方、「教員採用試験の倍率の低下」「教員免許状の更新制の導入」という背景から供給が先細りすることから生じていると考察している（佐久間 2019c）。

正規教員に対する影響としては、子ども達の多様なニーズに対応する非常勤講師の加配が正規教員の労働を軽減するプラスの可能性がある一方、非常勤は授業担当時間のみの雇用となるため、打ち合わせの時間が取れず、授業時間を越えた指導もできないため、正規教員がその指導を肩代わりすることになり負担が増えるというマイナスの可能性もある（青木&神林 2013）。また、佐久間は、非正規教員が増加すると、非正規教員を雇用する予算の分、正規教員の数が削減されるとともに、教育実習生の指導など、正規教員でなければ担えない仕事は減らないため、正規教員の負担感が増すと述べている（佐久間 2019a）。

④ 非正規教員の抱える問題

非正規教員の抱える問題として、後述する雇用条件や給料待遇面での不遇のほか、若手の非正規教員については、初任者研修などの法定研修がなく、拠点校の指導員もつかないこと（原北 2017）、雇用期間が限定されていることから長期的見通しのもとの力量形成が難しいこと（白井 2016）、「主体的・対話的で深い学びを」と言いながら、研修を受ける機会がない非正規教員が授業している実態があること（内外教育 2019）など、キャリア形成・力量形成のうえで問題を抱えていることが指摘されている。また、余裕のない学校経営のなかで、初任の講師が他の教員の敬遠する荒れた学級を担当したり、普通であれば力のある正規教員が担当するはずの6年生を担当するなど、厳しい環境に置かれることも少なくない（佐久間 2019b）。そしてこれらの問題を解決するために、「雇用者と非正規教員が、人材養成の機能をもつ搾取的ではない関係性を構築する」ことが求められている（金子 2014・2018）。

なお、ここまでは非正規教員の増加によるネガティブな効果について整理してきたが、ポジティブな効果について言及する論考もある。眞弓は、「多くの人材が子ども達の教育に関与できること」「多くの人材が職を得られること」をメリットとして挙げている（眞弓 2019）。

(2) 非正規教員をめぐる実証的研究

次に、非正規教員を対象とした実証的研究を見ていきたい。実証的研究は「若手の非正規教員の抱える問題（インタビュー調査）」「教職観に関する正規教員と非正規教員の比較（質問紙調査およびインタビュー調査）」「非正規教員が学校組織に与える影響（質問紙調査）」「非正規教員の増加を規定する諸要因（マクロデータを用いた統計的研究）」の4つの分野で蓄積がみられる。

① 若手の非正規教員の抱える問題についてのインタビュー調査

もっとも多くの研究の蓄積があるのは、若手の非正規教員を対象とした研究である。上原は、沖縄県で非正規教員として働く5人の若者へのインタビュー調査から、若年の非正

規教員が、「短期間で学校を転々としなければいけない流動的な職業生活」「正規教員の下請けである非対称な位置関係」「多忙のなかで採用試験勉強をしなければならない葛藤」から来るストレスを抱えながらも、「子ども達との関わりから得られるやりがい」「他の職業に比べて高い報酬」「正規教員を目指す仲間とのネットワーク」の3つの資源をもとに非正規教員としての毎日を生き抜いていること、しかしながらこれら資源が、他の職業への視野を閉ざし、「このままでいいか」という正規教員へのアスピレーションを低下させる原因にもなる実態を描きだしている（上原 2016）。

また、学術論文としてはやや難があるが、今井&田尻は、教員採用試験不採用となった若手の常勤講師を対象としたインタビュー調査から、彼らが初任者研修の対象から外され、拠点校指導員もつかないというサポートのない状況のなか仕事を開始せざるをえず、正規の教員としては力不足と判定されて不採用になっているのにもかかわらず、その力不足を補うようなサポートが全くされていないことを問題視している。一般企業で何の研修もせず一人前の働きを求めることはあり得ないうえに、若者の献身性と無償性でそのギャップを埋めようとするシステムはすでに破綻していると述べ、初任者研修の対象から初任の講師を除外する法的根拠となっている、教育公務員特例法第23条「臨時的に任用された者その他の政令で定める者を除く」の除外規定の削除を提案している（今井&田尻 2020）。

また、三上&伏見&関は、採用試験不採用となった大学生が、非正規教員のキャリアルートに進んでいくプロセスに焦点をあてている。教員養成課程に在籍する学生は、教員採用試験を受験する際、臨時的任用制度を無職にならない安全弁としてとらえているが、実際に不合格になると、時期的に一般企業の就職活動の時期を逸していることもあり、非正規であっても「好待遇」で「教員として働ける」臨時的任用を選択するに至る。しかしながら臨時的任用教員は研修もないうえに多忙であるため、なかなか教員採用試験に合格できないというリスクのある進路である。そして、採用試験で不採用とし、教員として適正不十分と判断しておきながら、正規と同じように働かせ続ける教育委員会の矛盾を指摘している（三上ほか 2016）。

また、原北は、若手の非正規教員は、仕事内容や待遇については正規教員との差をほとんど感じていないものの、講師である前に一教師であることを求められることに葛藤をもつ姿を描いている（原北 2016b）。さらに、若手非正規教員の人材育成については、初任者研修などの法定研修もなく、教育委員会からも看過され、学校現場が担ってきたことを踏まえて、管理職への自由記述的アンケートを実施した結果、学校で提供される支援には、教員採用試験に関する支援（口頭試問の練習などの対策支援と、勉強時間が取れるように業務を軽減する環境支援を含む）と、学級編成上の配慮や授業への支援（学級編成上過重とならない配慮や、授業を見てアドバイスする支援を含む）があることを見いだしている（原北 2017）。

② 教職観に関する正規教員と非正規教員の比較調査

正規教員と非正規教員の自信や教職観の比較を通して、非正規教員の意識や実態に迫ろうとする研究もある。井上&村松は2005年の時点での非正規教員の意識について、質問紙調査とインタビュー調査を通じて興味深い知見を提出している。質問紙調査では、仕事

の満足度について、半数近くが「満足」と答えているが、年齢が高くなるほど、また教職年数が多くなるほど、「満足」の割合が低下すること、正規教員の経験のあるものはないものよりも「満足」の割合が低下すること、「満足」の中身として「能力発揮」と「賃金」と答えるものが多く、「不満」の中身として「雇用の不安定」「賃金」「勤務時間」を挙げるものが多いこと、また正規教員に比べて「教師としての仕事にやりがい、生き甲斐を感じている」「自分に教師という職業はあっていると思う」に肯定的な割合が高いこと、一方で、正規教員の8割は非正規教員の仕事は自分たちと異なると認識しており、具体的に異なるものは「公務分掌」「責任感」「生徒指導」が指摘されたことなど明らかにしている。またインタビュー調査では、臨時的任用をしている理由として、20～30代は「将来正規教員志望であるから」、40～50代は「正規教員を離職後に、もう一度教員として働きたかったから」と述べ、正規教員経験者に離職した理由を聞くと半数が育児を挙げる。また、臨時的任用教員のメリットとして、正規教員を経験したことのない人は「教師という職業を経験できる」、正規教員を経験したことのある人は「賃金が良いこと」「働きたい期間を選べること」を指摘する。デメリットとしては「雇用不安」をあげ、正規教員を経験したことのある人は「給料の頭打ち」「年休」などの待遇面を指摘する人もいる。「臨時的任用制度を廃止すべき」とする意見は少なく、「希望すれば正規教員になれる制度があれば利用したいか」の質問には、臨時的任用の20～30代の9割が利用したいと答えるのに対し、40代は5割強にとどまっており、「分からない」が4割と多い。逆に正規教員に「希望すれば一定期間のみ非常勤講師になれる制度があれば利用したいか」の質問には、女性の5割強、男性の4割弱が利用したいと答え、女性は育児や介護を理由として挙げるのに対し、男性は大学院や勉強にあてたいと答えている。そして、行政が教員の非正規雇用制度を必要としているうえ、少なくない女性教員がこの雇用形態に満足していることから需要と供給が保たれているため、この制度が存続するのだとまとめている。

また、和井田&藤田は、大規模な教師対象の質問紙調査の結果から、正規教員は経験年数により自信が高まるのに対し、非正規教員は経験年数を重ねても「教科の内容に関する知識」について自信が蓄積されないこと、探究的な授業の必要性に対する肯定的な回答が少なく、教科内容や授業方法の更新に必要な情報を得たり、研修の機会が少ないことが原因となっている可能性があると考えられている(和井田&藤田 2020)。

③ 非正規教員が学校組織に与える影響に関する質問紙調査

青木&神林は、平成28年度文部科学省委託調査研究「教員勤務実態調査」のデータを用いて統計的に以下のことを明らかにしている。小学校では「学校規模の大きい学校ほど、非常勤講師の数が多い」「指導上の課題を有している学校ほど、非常勤講師が配置される」という傾向があること、中学校では「外国籍の子どもが多い学校では非常勤講師が多く加配されている」傾向があること。また非常勤講師の配置が正規教員の業務負担にどのような影響を与えているかについても分析し、非常勤講師の多い学校で正規教員の担当授業時間数や児童生徒を指導する時間が減ることはなく、非常勤講師はTTなど正規教員の補助的な業務に携わっている可能性が高いこと。非常勤講師の多い学校で学校管理職において管理業務量が增大するという事はないことを明らかにしている。ただし分析において非常勤講師の下位類型「上乘せ」と「定数くずし」を区別することができなかつたため、こ

の両者が効果を相殺しあっている可能性もあると注釈している（青木&神林 2013）。

また、高原は、小中学校ともに、非正規教員比率が高まると正規教員の精神疾患による休職率が高まることを都道府県別のマクロデータから明らかにし、その原因を「非正規教員の育成や、正規にしかできない仕事の集中により正規教員における仕事の量的な負荷が高まる」と考察している（高原 2015）。

さらに、油布&紅林は、臨時的任用教員や非常勤講師の採用が増え、教師の雇用形態の多様化が進んだことが、学校における仕事の分担や教師の意識にどのような影響を与えているかを分析している。その結果、多様な雇用形態の者が同じ職場で働くことから、教師の意識は一枚岩ではなくなること、また、時間契約の非常勤講師は授業以外の多様な業務を分担しないことから、常勤の仕事負担が軽減されることはなく、常勤教諭の「毎日忙しい」「慢性的に疲れを感じる」の割合は高く、「やりがいがある」で低く、教員の増加が常勤教諭の実質的な業務の軽減に寄与していない現状を描いている（油布&紅林 2011）。

④ 非正規教員の増加を規定する諸要因に関する統計的研究

理論的研究において先に見た通り、非正規教員の増加は「財政逼迫のなかの人件費削減」戦略として描かれることが多い。学校基本調査や総務省「決算カード」のマクロデータを用いて、これを統計的に検証しようとする研究が行われている。原北は、非常勤講師への依存度が高い4県を対象とし、財政状況の推移と非常勤講師の割合の経年変化を分析した結果、4県のうち3県において、財政力の低下に伴い、正規教員任用率を下げ、非常勤講師を多く任用する傾向がみられたと述べている（原北 2016a）。

また菊地原は、各都道府県の財政構造と学校問題を説明変数として、これらの変数が教員の非正規化にどのような影響を与えているのかを分析している。その結果、都道府県の財政困難が教員の非正規化を促すとは一概にいえないうこと、財政における福祉需要が拡大するときに教員の非正規化が進行することから、教員の非正規化は財源の調整弁として機能している可能性があることを明らかにしている（菊地原 2021b）。

2. 非正規教員の歴史的変遷：4つの時代

次に非正規教員の歴史的変遷を整理していきたい。それぞれの時代において非正規教員を規定する法制度や非正規教員の抱えている問題が異なるため、ここでは5つの時代に区分する。第2の時代と第3の時代については、情報量が少ないため、過去に3冊公刊されている「教育に臨時はない」（臨時教師の会・臨時教師を守る会編 1976、鎌田 1988、臨時教職員制度の改善を求める全国連絡会編 2005）を資料として用いた。なお、紙幅の都合により、以下では参照ページを（出版年：頁）のみで示す。

(1) 第一の時代（～1955年）非正規教員前史：無資格者の臨時講師の時代

三宅は、第二次世界大戦前の非正規教員の実態について紹介している。戦前は、教員は経済的・社会的地位が低いことから有資格者が慢性的に不足するという問題があり、有資格者の不足を補完するために、無資格者を代替的に雇用することが広がり、政府はこの代用教員制度を安価な教育労働者を得る手段とし、人員調整弁として利用したという。戦後

も、新免許法に基づく有資格者が十分に増えるまで、無資格者に有効期限付きの臨時免許を発行し、「臨時教員」として雇用した。この期限付きの教員雇用は既成事実として、戦後の非正規雇用教員の雇用へと接続していくことになる（三宅 2016）。

(2) 第二の時代（1960年～）雇用者都合による抑圧の時代

第二の時代を表すキーワードは「臨時的任用制度の発足」「産休法」「教員採用の不透明性」「権利主張できない弱い立場」である。1950年（昭和25年）に「地方公務員法」第22条3に臨時的任用が定められ、公務員の臨時的任用制度が発足するとともに、1956年（昭和31年）4月に「女子教職員の出産に際しての補助教職員の確保に関する法律」が施行され、公立学校の教職員の臨時的任用が始まった。

この時代の特徴は3点ある。1点目は、特に地方において教員の採用数が少なく、正規採用が非常に狭き門であるとともに、教員採用試験における年齢制限が、27歳未満など若い年齢に設定されていたことである。教育委員会側には、①教員の若返りを図りたい、②経験年数が多い人を採用すると人件費が高くなる、③採用枠が狭いなかで受験者を増やす上限変更はできない等の理由があった（1976：56-57）。しかしながら、当事者には、①年齢制限を超えると一生非正規教員となり、身分不安定のため転職を余儀なくされる、②家族を養えないという理由で男性が教員を目指さなくなり、女性教員の比率のさらなる上昇を招く、③教育に注力するほど採用試験の勉強の時間が確保できずジレンマに苦しむ、という影響を与えていた（1976：58）。

特徴の2点目は、教員採用試験の審査基準が不透明であったことである。採用試験の試験問題も評価基準も受験者の得点も公表されないうえ、「採用されるためにはカネとコネがいる」ということがまことしやかに噂されていた。また「～すると採用されない」といわれており、「～」には「大学時代に自治活動に従事」「教員自主サークルに所属」「待遇改善のために声をあげる」「管理職ににらまれる」が入るという（1976：52・70、1998：13・35）。雇用者に都合のよい存在でなければ採用されないという権力側の人事権の乱用ともみられる慣行があるとみられていた。

特徴の3点目は、産休代替教員として正規教員と同じ職務についているのにも関わらず、待遇面で正規教員と大きな格差があったことである。①給料や手当の面では、長期休暇中は給料が支給されず、給料の昇給も数年に1度のみ、ボーナスも雇用空白期間を設けることで削減策が講じられ、退職手当・家族手当・赴任手当などの諸手当はなかった。②休暇の面では、正規教員には認められている有休・年休・病休・産休・生休休暇はなく、ケガや病気をしたら職を失うしかなかった。年休については学校長の裁量で黙認されることもあった。③社会保険や雇用保険は適応されない。④単年度契約のため、次年度の雇用がない場合は生活していくことができない。どんなに教育に注力して子ども達と信頼関係を結んでも、年度末には学校を去らなければならない、子ども達の成長を見届けることができない切なさがあり、時には保護者が非正規教員の留任を求めて署名活動をすることもあったという（1976：10-12・44・50-51、1988：11）。

(3) 第三の時代（1970年～）団体交渉と闘争の時代

第三の時代を表すキーワードは「臨時教員問題の全国組織発足」「世論への訴え」であ

る。先に見た通り、第二の時代には、非正規教員は採用側から「思想的に偏っている」とみなされないうために、同じ非正規という立場の者たちで集まって活動することができなかつた(1988:24・29)。また非正規教員は教職員組合にも加入することができなかつた。なぜならば、組合は正規教員のものである、非正規教員が組合員になると本人に不利益が及ぶ、組合は正規教員の問題で精一杯であるなどと考えられていたからである。そのため、非正規教員は長らく孤立した存在であった。

1960年代後半になると各地で非正規教員のサークルが発足し、1970年2月には、初めての全国組織として、「臨時教員制度を告発する青年教師の会」(2005:251)が、「臨時教員制度廃止実行委員会(略称:臨教委)」を結成する(1988:86)。教員の臨時的任用制度は、子ども達の学習権や発達権を侵害するものであり、非正規教員の人権と労働基本権を侵害するものであるとの立場に立ち、団体交渉が始まったのである。この全国組織は、1980年に「全国臨時教員問題連絡会」に、2003年に「臨時教職員制度の改善を求める全国連絡会」に名称を改変して、現在に至っている(1988:149)。また、教職員組合においても、1991年に「全日本教職員組合(全教)」のなかに臨時教職員部が結成された(現:臨時教職員対策部。通称:全教臨対部)(2005:262)。

団体交渉においては、NHKや新聞社にも非正規教員の問題を報道してもらい、世論に訴えていくという手法を用いた(1988:64・78・223)。その結果、待遇や採用に関していくつもの改善がみられるようになった。

待遇面では、①辞令が「講師」から「教諭」に改められ、賃金格差の改善が進む(1990年前後:埼玉や広島など)、②常勤の非正規教員に社会保険・雇用保険が適応になる(1986年:愛知県)③研修や休暇などの権利が拡大する(1990年前後)という改善が進み、例えば愛知県では、1980年には職名は講師、給料上限が約16万円、失業給付なし、社会保険なし、産休育休なしであったのが、2005年には職名は教諭(ただし大卒5年以降)、給料上限が約36万円、失業給付あり(ただし雇用期間6か月以上)、社会保険(健康保険・厚生年金・雇用保険)あり、産休育休ありに改善された(2005:143)。

採用面では、①教員採用試験の問題・模範解答・採点基準・受験者の成績の公開請求が認められ、1993年に名古屋市で全国初の「選考基準」が公開されたのを皮切りに、2000年にかけて各自治体で情報公開請求が行われ、2004年度には60県市で選考結果情報が提供されるようになった(2005:218・227)。②採用試験の面接や願書から、思想歴や運動歴を聞く項目が排除される。2002年に香川県で作文試験の評価基準が公開になった際、作文試験のマイナス評価として「思想的に問題はないか」という項目があったことが明らかとなり、2004年に削除されるに至っている(2005:202)。③非正規教員の職歴を採用試験で評価する制度ができ、例えば愛知県では2005年から、非正規教員受験者の一次試験を免除する「特別選考」が実施されるようになった。④受験年齢制限が緩和されるとともに、国籍条項も削除された。例えば愛知県では、1980年に34歳の年齢制限を定めていたものを、2005年には常勤講師3年以上の経験があれば59歳まで受験可能とした。名古屋市では1980年に34歳であったものを2005年に39歳に引き上げ、現在は、愛知県・名古屋市ともに条件なしの59歳としている(2005:143)。なお、1980年代に鳥取県、岡山県、奈良県において、新規採用をすべて1年間、臨時的任用とし、その後正規に採用するという採用方式(試補制度)を採用していたこと、茨城県において受験回数を1回に制限し

ていたことが報告されている（神田&土屋 1984）。

(4) 第四の時代（2000年～）規制緩和と量的拡大の時代

第四の時代を表すキーワードは「学級編成の弾力化」「定数くずし」「総額裁量制」である。小泉内閣が推進した新自由主義的な構造改革によって、規制緩和と非正規教員の量的拡大を促す重要な法改正が矢継ぎ早に進められた。2001年に「公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律」（通称：義務教育標準法）が改正され、非正規教員の増加に2つの意味で大きな影響を与えた。ひとつは、学級編成の弾力化が認められたこと。2001年度は「特に必要と認められる場合」にのみ認められたが、2003年「都道府県の判断により」40人を下回る学級編成基準を定めることが可能となり、クラス数の増加により正規教員が不足する学級には非正規教員が配置されることになった。もうひとつは、義務教育費国庫負担を非常勤講師の人件費に使用することを可能にしたことである。これはいわゆる「定数崩し」と呼ばれる。それまでは、常勤の教職員のみを義務標準法の定数としていたのを、常勤教員の勤務時間を分割して非常勤を雇用可能にした。つまり、常勤の教員一人分の定数1を、半分の雇用時間のふたりの非常勤講師をあてて定数1とカウントすることができるようになった。さらに、同年、地方公務員法も改正され、定年退職者等を1年以内の任期付きで常勤や時短勤務者として採用することが可能となり、定年退職後再任用への道が開かれることとなった。2002年には、学習指導要領に「個に応じた指導」という文言が加えられ、少人数指導の実践が広がり、そこに多くの非正規教員が必要となった。

2004年には、義務教育費国庫負担制度の改革により「総額裁量制」が導入され、総額の範囲内で、自治体が教職員の給与額や配置を決めることが可能となるとともに、国庫負担が総額の1/2から1/3へと縮小された。同年には、国立大学の独立行政法人化を契機に教職員の給料や諸手当の国立学校準拠制が廃止となり、自治体が教員の給与や諸手当を自由に決められるようになり、自治体による教員の待遇の多様化が進んだ。財政の逼迫する自治体において、人件費を節約するために安上りな非正規教員を多く用いたり、子ども達の多様なニーズに応えるために、多くの加配を配置する政策を打ち出す場合、それを支えるために非正規教員が多く用いられるようになった。

2005年3月に総務省が各地方公共団体に「集中改革プラン」の公表を要請し、地方公務員の定員削減を求めたこと、そして2006年の行政改革推進法において「公立学校の教職員その他の職員の総数について、児童及び生徒の減少に見合う数を上回る数の純減」を求めたことで、正規教員の削減を法的に正当化することとなった（前川 2011）。こうして教職員を含めた公務員を非正規化して人件費を節約する自治体の動きが加速し、2000年代から非正規教員の数も割合も急増した³⁾。

(5) 第五の時代（2020年4月～）待遇改善と質保証を目指して

2020年4月は、非正規教員にとって、重要な節目となった。同一労働同一賃金を実現するため「パートタイム労働法」「労働契約法」「労働者派遣法」が改正されるとともに、「地方公務員法」が改正され、非常勤講師は地方公務員の「特別職」から「一般職の会計年度任用職員」に位置づけられることになった。「特別職」では、守秘義務や政治的行為

の制限などが課されておらず、非常勤講師の不祥事が少なくなかったことや、期末手当の支給ができず、給料待遇面で不遇であったことを改善する意図があった。一般職の「会計年度任用職員」となり、服務に関する諸規定が適用されるとともに、必要な費用弁償（通勤手当や地域手当等）や期末手当が支給できるように、また、有給休暇や無給休暇が適切に与えられるように改訂された⁴⁾。

非常勤講師については内田が報告しているように、2016年から2020年にかけて、労働基準監督署に残業代の未払いを申告して、大阪府・仙台市・名古屋市で認められ、残業代が支払われた（内田 2020）。また、山田が報告しているように、非常勤講師の教材準備や採点などの業務については、勤務時間数により週案作成の時間を申請できたり、時間数の1.5倍を加算した時給が支払われるなど、改善が進む自治体もある（山田ほか 2021）。

おわりに：残された課題

ここまで非正規教員に関する先行研究の整理と非正規教員の歴史的変遷について概観してきた。最後に、「非正規教員の処遇に関する残された課題」と「先行研究が追求しきれていない課題」の2点から、残された課題について考えていきたい。

まず、非正規教員の処遇に関する残された課題である。70年間の歴史のなかで徐々に待遇改善が図られてきたが、いまだに解決できていないことは、①単年度契約のため雇止めになった期間の生活保障をどうするかという問題、②非正規教員が無給の病休・産休・育休を取得したときに代替教員が配置されない問題、③非常勤講師の報酬が授業単価であることから、授業準備・採点・学校行事への参加などがサービス残業になる問題、④定年退職後の再任用と同年齢の臨時的任用では報酬額が大幅に異なる問題、⑤地方公務員法が厳格に適用されるようになり、地方公務員法第22条の3第5項「臨時的任用は、正式任用に際して、いかなる優先権をも与えるものではない」により非正規教員経験を教員採用試験において評価する仕組みが廃止されつつある問題、などを挙げることができる。

次に、先行研究が追求しきれていない課題としては、①非正規教員の増加が学校経営に与える影響を、学校管理職や正規教員の視点から実証的に明らかにする研究、②当事者の声をひろう研究においては、中堅やベテランの常勤講師や、非常勤講師、定年退職後再任用を対象として、働く意識や抱える問題を実証的に明らかにする研究、③非正規教員の職能開発と教育の水準の向上のための研究、④全国の非正規教員の任用状況を正確に把握するとともに、自治体による法令解釈の違い（すなわち非正規教員に対する処遇の違い）を明らかにし、その問題点を明らかにする研究、⑤全国的に不足する非正規教員のリクルートの実態と問題を明らかにする研究などが求められるだろう。

またこれまでの教師研究においては、正規教員を対象とした理論構築がなされてきたが、全体の2割に届くほどの「例外」とはいいがたい非正規教員を等閑視することはもはやできない状況にあり、非正規教員を含めた教師研究の再構築も待たれるところである（油布 2009, 上原 2016）。

こうした課題を解決していくことは、非正規教員の制度が必要悪であったとしても、非正規教員自身も、その周りでもともに働く管理職や正規教員にとっても、自分の能力を高めながら気持ちよく働ける職場環境の実現の一助となるに違いない。

謝辞

本研究を進めるにあたり、共同研究者の和井田節子先生（共栄大学教授）には、資料をご提供いただき、研究会で助言をいただくなど、大変にお世話になりました。ここに記して感謝の気持ちをお伝えします。

付記

本研究は科研費基盤研究(C)「非正規雇用教員の現状・実態把握と資質・力量育成に関する総合的研究」(課題番号20K02832)2020年～2022年(代表者：和井田節子)の助成を受けている。

注

- 1) 会議で用いられた資料「非正規教員の任用状況について」が公開されている。(以下、URLはすべて2021年9月15日接続確認) https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/084/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2012/06/28/1322908_2.pdf
- 2) OECD (2020), RESULTS FROM TALIS 2018: BOLUME II, Country Note, JAPAN, p. 3 https://www.oecd.org/education/talis/TALIS2018_CN_JPN_Vol_II_extended_jpn.pdf
- 3) 筆者が名古屋市に情報開示請求をしたところによると、名古屋市の非正規教員の延べ数は2000年から2020年の20年間において、2倍近くになり、非正規の高齢化が進んでいることが明らかとなった。

名古屋市の非正規教員数（定年退職後再任用を除く）

		20代	30代	40代	50代	60代以上
2000年度	2550名	53%	17%	16%	8%	6%
2010年度	4400名	35%	17%	18%	18%	12%
2020年度	4664名	24%	14%	14%	19%	27%

- 4) 地方公務員法の改訂の経緯については以下の資料に詳しい。総務省（2016）「学校現場の臨時・非常勤教職員の实態：改善にむけて」地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会『参考資料』166-190頁。 https://www.soumu.go.jp/main_content/000456618.pdf

引用文献

- 青木栄一・神林寿幸（2013）「第6章 非常勤講師の配置が教員業務に与える影響」調査研究等特別推進経費調査研究報告書，最終報告書（国立教育政策研究所）『Co-teaching スタッフや外部人材を生かした学校組織開発と教職員組織の在り方に関する総合的研究』（研究代表者 葉養正明）121-172頁。
- 井上いずみ・村松泰子（2007）「臨時的任用教員の就業意識とその実態」『東京学芸大学紀要』（総合教育科学系），58号，515-531頁。
- 今井崇恵・田尻敦子（2020）「若手の非正規教員の働き方と初任者研修—初任の非正規教員の求めるサポートをインタビュー調査から探る—」『関係性の教育学』Vol. 19-1，151-170頁。
- 上原健太郎（2016）「正規教員を目指すことはいかにして可能か：沖縄の非正規教員を事例に」『都市文化研究』第18号，71-83頁。
- 白井智美（2016）「学校組織の現状と人材育成の課題」『日本教育経営学会紀要』第58号，2-12頁。

- 内田良 (2020) 「学校をカエル9回」『内外教育』(時事通信社) 6876号 (2020年12月8日版), 4-5頁。
- 金子真理子 (2014) 「非正規教員の増加とその問題点: 教育労働の特殊性と教員キャリアの視角から」『日本労働研究雑誌』56(4), 42-45頁。
- 金子真理子 (2017) 「臨時的任用教員の増加傾向をどうとらえるか—学校現場にできること」『教職研修』第533号, 30-31頁。
- 金子真理子 (2018) 「臨時的任用教員の増加と働き方」『教職研修』46(5), 89-91頁。
- 鎌田伸一 (1988) 『教育に臨時はない』民衆社。
- 神田修・土屋基規 (1984) 『教師の採用: 開かれた教師選びへの提言』有斐閣選書。
- 菊地原守 (2021a) 「教員の非正規化は何をもたらすのか: 海外研究からの示唆」名古屋大学『教育論叢』第64号, 47-57頁。
- 菊地原守 (2021b) 「教員の非正規化の拡大を規定する要因—都道府県の財政構造と学校問題に着目して—」『日本教師教育学会年報』第30号, 172-182頁。
- 佐久間亜紀 (2019a) 「正規雇用と非正規雇用の違い」佐久間亜紀・佐伯胖『現代の教師論』ミネルヴァ書房, 7-12頁。
- 佐久間亜紀 (2019b) 「それでも先生になりたい: アルバイト教師の実態」朝日新聞社『論座』2019年5月10日。
- 佐久間亜紀 (2019c) 「教員不足3つの理由: 教員全体が疲れ切っている」朝日新聞社『論座』2019年5月12日。
- 高原龍二 (2015) 「公立学校教員の都道府県別精神疾患休職率の要因に関するマルチレベルSEM」『教育心理学研究』63(3), 242-253頁。
- 内外教育 (2019) 「ラウンジ: 義務教育の底が抜けている」『内外教育』6783号 (2019年19月18日版), 29頁。
- 原北祥吾 (2016a) 「非正規教員の任用をめぐる研究動向に関する一考察—『個』から『組織』としての研究への展開動向に着目して—」西日本教育行政学会『教育行政学研究』第37号, 19-30頁。
- 原北祥吾 (2016b) 「非正規教員の任用に関する検討—若年常勤講師への聞き取り調査を手掛かりに—」九州大学『教育経営学研究紀要』第18号, 49-56頁。
- 原北祥吾 (2017) 「非正規教員に対する学校現場の“支援”の実際: “支援”概念を手掛かりに」九州大学『教育経営学研究紀要』第19号, 29-36頁。
- 原北祥吾 (2020) 「公立小・中学校における非正規教員の任用傾向とその特質: 助教諭の運用と教職の専門職性をめぐって」『日本教育経営学会紀要』第62号, 62-76頁。
- 菱村幸彦 (2017) 「教育法規あ・ら・か・る・と 法律から見た“非正規教員”」『内外教育』(時事通信社) 6597号 (2017年7月14日版), 19頁。
- 前川喜平 (2011) 「マイオピニオン: 非正規教員問題」『週刊教育資料』No. 1152 (2011年2月28日号), 38頁。
- 眞弓(田中)真秀 (2009) 「学校における職員雇用の実態とその課題: 労働条件と非正規雇用問題」筑波大学大学院人間総合科学研究科『共生教育学研究』第6号, 31-46頁。
- 三上彩・伏見葉月・関由起子 (2016) 「なぜ学生は臨時的任用教員になることを選択したのか—教員養成学部の新卒者の場合—」『埼玉大学紀要教育学部』第65号(1), 117-129頁。
- 三宅愛未 (2013) 「教員の有期任用についての批判的検討—公立義務教育諸学校および高等学校の場合を中心に—」龍谷大学大学院『法学研究』第15号, 99-115頁。
- 山田真紀・和井田節子・藤田英典 (2021) 「非正規雇用教員の实態と課題に関する総合的研究: 非正規雇用教員の待遇の地域的多様性に注目して」日本教育学会第80回大会『発表要旨集録』,

非正規雇用教員の実態と課題に関する総合的研究(1)

115-116頁。

油布佐和子(2009)「教師という仕事 序論」油布佐和子編『リーディングス 日本の教育と社会 ⑤ 教師という仕事』日本図書センター, 3-18頁。

油布佐和子・紅林伸幸(2011)「教育改革は、教職をどのように変容させるか?」『早稲田大学大学院教職研究科紀要』第3号, 19-45頁。

和井田節子・藤田英典(2020)「非正規雇用教員の現状と資質・力量育成に関する総合的研究— “教師の生活・意識・誇り・専門性と教育改善の可能性に関する調査” から—」日本教育学会第79回大会『発表要旨集録』, 170-171頁。

臨時教職員制度の改善を求める全国連絡会編(2005)『教育に臨時はない：教師の良心をかけて』フォーラム・A。

臨時教師の会・臨時教師を守る会編(1976)『教育に臨時はない：臨時教師の手記』出版者不明。